Mémoire

Donné au Roi, par Mr. Necker

En 1778.

Je viens de perdre dans le Président de Gasq un ami bien cher je le regretteray toute ma vie ; on lui avoit remis avec beaucoup de Mistere, et pour deux fois vingtquatre heures seulement, un manuscrit précieux ; c'étoit le mémoire que Mr. Necker avoit présenté au Roy en 1778, lorsqu'il voulut faire adopter par Sa Majesté son projet des administrations provinciales, le Président l'avoit eû par une voie très sûre ; ainsy il ne pouvoit douter de la verité et de l'exactitude du Mémoire. il en prit rapidement une copie et me la confia pour nous être commune il voulut que s'il mouroit le premier, elle me restat comme à son meilleur ami

Tant qu'il a vecu j'ai gardé religieusement son secret ; mais je crois pouvoir aujourd'huy, sans manquer à la confiance de l'amitié, rendre public ce mémoire, les circonstances actuelles semblent même m'en faire un devoir. on verra avec plaisir dans cet Ecrit le Dévelopement des principes de Mr. Necker sur la Constitution de la Monarchie, et les grandes vuës qui l'ont determiné à proposer au Roy d'y faire des changemens, on ne pourra qu'être édifié de ses efforts pour rétablir insensiblement les droits et la Liberté naturelle, en même temps qu'il s'occupe de Délivrer l'administration des entraves, qui trop souvent en embarassent les opérations sous le spécieux prétexte du Bien public. —

Mémoire donné au Roi, par M.r Necker En 1778. +

Une Multitude de plaintes s'est élevée de tous les temps contre la forme d'administration employée dans les Provinces, elles se renouvellent plus que jamais, et l'on ne pourroit continuer à s'y montrer insensible sans avoir, peut-être, de justes Reproches à se faire.

à peine en effet peut-on donner le nom d'administration à cette Volonté arbitraire d'un seul homme qui, tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public, et qui doit s'y trouver habile après ne s'être occupé toute sa vie que de requêtes en cassations; qui souvent ne mesurant pas même la grandeur de la commission qui lui est confiée, ne Considère sa place que comme un échelon à son ambition, et si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner en débutant, qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un Lieu de passage et n'est point excité à préparer des établissements dont le succès ne lui sera point attribué, et dont l'éclat ne paroitra point lui appartenir. Enfin, présumant tous, et peut être avec Raison qu'on avance encore plus par l'effet des intrigues ou des affections que par le travail et l'étude, ils sont impatients de venir à Paris, et laissent à leurs secrétaires ou à leurs subdélégués le soin de les remplacer dans leurs devoirs publics.

Ces subdélégués n'ont jamais de rapport avec le ministre, même en l'absence de l'intendant, qui dans quelque lieu qu'il soit, retient toujours à lui sa correspondance; ainsi ils ne peuvent

+ Ce Mémoire ~~étoit destiné~~ uniquement au Roi —

acquérir aucun mérite direct auprès du Gouvernement, ni aucune gloire qui leur soit propre; on doit nécessairement se ressentir du défaut de ces deux grands mobiles, sans lesquels à moins d'une grande vertu, un subalterne chargé d'une administration publique, doit être soumis à toutes ses passions particulières.

De tels hommes, on le sent facilement, doivent être timides devant les puissants et arrogants envers les foibles. ils doivent surtout s'emparer sans cesse de l'autorité Royale, et cette autorité en de pareilles mains, doit souvent éloigner du Roy le cœur de ses peuples.

Tous ces inconvénients qui seroient sensibles dans les temps les plus heureux, deviennent plus agravants, quand les peuples gémissent sous le poid d'impots accumulés, et quand il est alors si nécessaire d'adoucir par une attention paternelle la rigueur de leur sort, de là cette fermentation générale, et sur la répartition des impositions et sur les corvées, et sur l'arbitraire absolu, et sur la difficulté d'obtenir justice, et sur le défaut d'encouragement. de là peut-être l'indifférence Générale pour le Bien de l'Etat, qui gagne tous les jours.

Le Gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens insuffisants, pour y remédier tant que la forme actuelle d'administrer les provinces, n'éprouvera aucune modification.

En effet, il est à remarquer, qu'il n'a dans les pays

d'élection aucun contradicteur légitime du Commissaire départi, et il n'en peut même exister dans l'ordre actuel, sans déranger la subordination, et contrarier la marche des affaires; ainsy, à moins qu'on ne soit averti par des injustices éclatantes, ou par quelque scandale public, on est obligé de voir par les yeux de l'homme même qu'on auroit besoin de juger.

Votre Majesté, peut aisément, se faire une idée de l'abus et presque du ridicule de cette prétendüe administration, il vient au Ministre des plaintes d'un Particulier, ou d'une Paroisse entière; que fait-on alors? ce qu'a-t-on fait de tout les temps? on Communique à l'Intendant cette requête; Celuy-cy en répond, ou conteste les faits, ou les explique et toujours d'une manière a prouver, que tout ce qui a été fait par ses Ordres, a été bien fait; alors on écrit au plaignant qu'on a tardé de lui répondre jusqu'à ce qu'on eut pris Connoissance exacte de son affaire, et on lui transmet comme un Jugement réfléchi du Conseil la simple réponse de l'Intendant; quelque fois même, à sa réquisition, on réprimande le Contribuable, ou la Paroisse, de s'être plaint mal à propos; ce qui sert, s'ils ne se ressentent pas encore d'une autre manière de leur hardiesse! car un Intendant et ses subdélégués qui voyent toujours que ces plaintes leur sont renvoyées, que leurs décisions sont adoptées et que cette déférence à leur avis est nécessaire, doivent naturellement mépriser les plaintes auxquelles des corps entiers ne s'associent pas. Voilà pourquoy ils sont si fort redoutés dans les Provinces de la part de ceux qui n'ont pas

de rapport avec la Cour ou la Capitale.

Quand de longs murmures dégénèrent en plaintes Générales, le Parlement se réunit, et vient se placer entre le Roy et ses peuples &c: mais est-il les Commissaires qu'il ne peut rassembler, ce remède est un inconvenient lui même, puisqu'il habitue les sujets de V. M. à partager leur Confiance, et à connoitre une autre protection que L'amour et la Justice de Leur souverain.

C'est après avoir été frappé de la défectuosité de cette Contexture d'administration, que j'ai désiré fortement, pour la Gloire de V. M., pour le bonheur de ses peuples, et pour l'accomplissement du Devoir de ma place, qu'on fît développer à V. M. la nécessité de s'occuper Essentiellement de cet important objet.

En même Temps, je sens plus que personne, la Convenance de n'employer que des moyens lents, Doux et sages; il faut Désirer le bien y marcher; mais c'est y renoncer que de vouloir y atteindre par un mouvement précipité, qui, presque toujours, augmente les obstacles et les résistances. d'ailleurs il n'est rien qui ne soit soumis à quelques inconvenients; il n'est rien, où L'expérience n'ajoutte encore à l'Instruction et à la confiance; ainsy, ce n'est que dans une seule généralité que je proposerai à V. M. d'introduire un Changement qui consisterait Essentiellement dans L'Essay d'une administration

provinciale ou Municipale.

Il est sans doute des parties d'administration, qui tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des volontés de V. M. ne peuvent jamais être partagées et doivent constamment reposer sur un Intendant seul; mais il en est aussi, telle que la répartition des levées, des impositions, l'entretien et la construction des chemins. le choix des encouragements favorables au commerce, au travail en général, et aux débouchés de la Province en particulier, qui soumise à une marche plus lente et plus contrariée peut être préférablement confiée à une Commission composée de propriétaires, ou resteroit au Commissaire départi l'importante fonction d'éclairer le Gouvernement sur les différents Règlements qui seront préparés.

De cette manière, V. M. auroit des garants multipliés du bonheur de ses peuples et sans déranger en rien l'ordre public, elle seroit sûre que les tributs nécessaires seroient adoucis par leur répartition et plus encore par la confiance.

On ne verroit plus accumuler sur le peuple et le poids des impôts et les frais de justice qui altèrent son impuissance, ainsi que les moyens rigoureux qu'on est obligé de mettre en usage.

On délivreroit peut être insensiblement les habitants des campagnes du joug, sous lequel, ils vivent.

Subdélégués, Officiers d'Élections, Directeurs, Receveurs, Controleurs des Vingtièmes, Commissaires et Collecteurs des Tailles, Officiers des Gabelles, Voitures, Buralistes, Huissiers, piqueurs de Corvées, Commis aux aides, aux Controles, aux droits réservés, tous ces hommes de l'Impôt, chacun selon leur Caractère, assujettissent à leur petite autorité, et enveloppent de leur science fiscale des Contribuables ignorants incapables à connoitre si on les trompe, mais qui le soupçonnent ou le craignent sans cesse. Si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées; si d'un pareil cahos il peut enfin sortir un sistème simple et régulier d'impositions, on ne peut l'espérer à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide de l'administration provinciale, qui en proposeroit successivement les moyens et qui en faciliteroit l'opération.

En même temps ce qui convient en particulier à chaque Province sera mieux connu, la France composée de 24. millions répandus sur des sols différents, et soumis à diverses Coutumes, ne peut pas être assujetti au même genre d'impositions.

Ici la rareté du numéraire peut obliger à commander la corvée en nature; ailleurs une multitude de circonstances invitent à la convertir en contribution pécuniaire; ici la gabelle est supportable; là des troupeaux qui composent la fortune des habitans font de la cherté du sel un véritable fléau; ici tous les revenus sont en fonds de terre, et l'on peut confondre la Capitation avec la Taille ou les Vingtièmes; ailleurs les grandes Richesses mobiliaires et l'inégalité de leur distribution

surtout à séparer ces divers impôts; ici l'impôt territorial peut être fixe et immuable; là, tout en vignoble, et tellement soumis à des révolutions, que si l'impôt n'est pas un peu flexible il sera trop rigoureux; ici les impôts sur les consommations sont préférables; ailleurs le voisinage de l'Etranger les rend illusoires et difficiles à maintenir.

Enfin, partout, en même temps que la raison commande, l'habitude et le préjugé font résistance, cependant, c'est l'impossibilité de pourvoir à toutes ces diversités par des loix générales, qui obligent d'y suppléer par l'administration la plus compliquée, et comme la force morale et physique d'un Ministre des finances ne sauroit suffire à cette tâche immense, et à ces si vastes sujets d'attention, il arrive nécessairement que c'est du fond des Bureaux que la France est gouvernée; et selon qu'ils sont plus ou moins éclairés, plus ou moins purs, plus ou moins vigilants, les embarras du Ministère et les plaintes des Provinces s'accroissent ou diminuent; cependant en réunissant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans le lieu où l'on ne sçait que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, et où l'on a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger et de discuter toutes les parties d'un territoire appartenantes à 600 millions d'impositions, subdivisées de mille manières par les formes, les espèces et les usages; quelle différence entre la fatigue impuissante d'une telle administration et le repos et la confiance que pourroit donner une

administration provinciale seroient composée ! aussy n'est-il aucun ministre sage qui n'eût dû désirer un pareil changement, si, trompé par une fausse apparence d'autorité, il n'eût imaginé qu'il augmentoit son pouvoir en rapportant tout à un intendant qui prenoit ses ordres, tandis que les controleurs généraux auroient dû sentir que lorsqu'ils ramenent à eux une multitude d'affaires au dessus de l'attention, des forces et de la mesure du temps d'un seul homme, ce ne sont plus eux qui gouvernent ce sont leurs commis ; mais ces mêmes commis, avides de leur influence, ne manquent jamais de persuader au ministre, qu'il ne peut pas se détacher de commander un seul détail, qu'il ne peut pas se laisser une seule volonté libre sans renoncer à ses prérogatives, et diminuer sa consistance, comme si l'établissement de l'ordre et son execution par les mesures les plus simples ne devoient pas être le seul but de tous les administrateurs raisonnables.

Je traiterai dans un mémoire séparé plus particulierement de la généralité qui paroitroit la plus propre à cé genre d'épreuve, et du plan qui sembleroit préférable.

On apperçoit facilement qu'on peut en modifier les détails de différentes manières et remplir néanmoins les idées qu'on se propose.

Un sage équilibre entre les trois ordres, soit qu'ils soient séparés ou qu'ils soient confondus, un nombre de représentans, qui sans embarasser soient suffisants pour avoir une

Garantie du Voeu de la province ; des Règles simples de Comptabilité — L'administration la plus Econome, les assemblées Generalles aussy Eloignées que L'Entretien du Zèle et de la Confiance peut le permettre, L'obligation de soumettre toutes les Délibérations à L'approbation du Conseil Eclairé par le Commissaire departi, — L'Engagement de payer la même somme d'Imposition Versée — aujourd'huy au trésor Royal, le simple pouvoir de faire des observations en cas de Demandes nouvelles, de Manière que la Volonté du Roy soit toujours Eclairée et Jamais arretée, le seul le mot de Don gratuit absolument interdit, et celuy de pays — d'administration subrogé à celuy de pays d'Etats, afin que la ressemblance des noms n'entraina Jamais des prétentions — semblables, Voila en abregé l'Idée des Conditions Essentielles.

On sent qu'il est aisé de les remplir en rassemblant divers Opinions, et les Lumières qu'ont peut donner la reflextion et L'expérience, surtout lorsqu'on est gené par aucune Convention — antérieure, et que de la part du souverain, tout devient concession et bien-faisance.

J'ajouterai encore comme une Condition Essentielle que telle perfection qu'on crut avoir donnée à cette institution — nouvelle, il ne faudroit Annoncer sa durée que pour un temps, sauf à la confirmer ensuitte pour un nouveau terme, et ainsy de suitte, aussy longtemps que V. M. le jugeroit à propos, de manière qu'après avoir pris tous les soins nécessaires pour former un bon ouvrage, V. M. eut encore constamment dans sa main

les moyens de le supprimer ou de le maintenir.

Avec une semblable prudence, quels inconvenients pourroit-on craindre? et que de biens au contraire ne doit-on pas attendre d'une pareille Expérience?

J'ai déjà indiqué une partie des avantages attachés à ce nouvel ordre d'administration, il en est beaucoup d'autres que j'omets, c'est sans doute que de multiplier les moyens de crédits, en procurant à de nouvelles provinces les facultés d'emprunter, c'en seroit un plus grand que d'attacher d'avantage les propriétaires dans leurs provinces, en leur y ménageant quelque occupation publique dont ils se crussent honorés. cette petite part à l'administration releveroit le patriotisme abatu, et porteroit vers le bien de l'Etat une réunion de lumières et d'activité dont on éprouveroit les plus grands effets; ce seroit un essentiel encore que d'inspirer à chaque ordre de la société une confiance plus directe dans la justice et la bonté du Monarque, c'est ce qu'on éprouve dans les pays d'Etats; au lieu que dans les Généralités d'Election, où un Intendant paroit bien plus un Vice Roy, qu'un lien entre le souverain et ses sujets, on est entrainé à porter ses regards et ses espérances vers les Parlements, qui deviennent ainsi dans l'opinion les protecteurs des Peuples.

Enfin comme il est généralement connu que l'administration des pays d'Election, et la forme actuelle des Impositions inspirent aux Etrangers une sorte de frayeur plus, ou moins fondée, tout projet d'amélioration attireroit en france de nouveaux habitans et deviendroit sous ce rapport seul une nouvelle source de Richesses.

Il est tems d'examiner les Raisonnemens qu'on peut opposer aux Opinions que nous venons de développer.

Ne sera-t-on pas d'abord, que c'est diminuer l'autorité, que de confier la répartition des Impôts à une administration municipalle?

Il est aisé de me semble de résoudre un pareil doute. L'autorité Royalle repose sur des bornes inaltérables, et ne consiste point à se montrer dans tous les détails, elle existe également, et même dans un plus grand éclat, lorsque par un arrangement sage, et par une première impulsion dont elle sçait maintenir les effets, elle se dispense d'agir sans cesse.

C'est le pouvoir d'imposer qui constitue essentiellement la grandeur souveraine, mais la répartition de ces impôts et tout d'autres parties d'Execution ne sont que des émanations de la confiance du Monarque, il importe auquels mains il a déposé cette confiance: seulement ceux de ses sujets qui peuvent le mieux y répondre, rappellent davantage au

peuple la surveillance d'un bon Roi.

Cette Confusion continuelle entre l'Exercice journaillier de L'autorité et L'autorité même, est une source d'inconvenients ; le grand art de tous les administrateurs subalternes, est d'entretenir Cette Confusion ; Car ils voudroient que le respect dû à leur Commandemens les plus arbitraires, fut un des plus grands interets de la Royauté ; mais à combien d'embarras ce sistème n'entraine-t-il pas l'administration ? un Ministre surchargé des Détails auxquels il ne peut Donner une longue attention sans arreter la marche des affaires, doit nécessairement être entrainé rapidement par les rapports qui lui sont faits, il ordonne, il permet, il approuve sans examiner suffisament. L'autorité engagée, on veut la soutenir, et on le fait d'autant plus facilement que dans les premiers moments de l'opposition on espère qu'avec un arret du Conseil on terminera tout ; mais les resistances, les reunions d'avoys se forment elles ? craint-on des difficultés serieuses ? on trouve alors que les dispositions qu'on vouloit maintenir ne sont pas d'une importance proportionnée à la peine et au bruit qu'occasionnent des actes repetés d'autorité. on temporise, on hésite, on faiblit, et le Ministre lui-même qui peut avoir passé le But en Commençant, mais qui craint d'exposer sa propre habilité, est le premier à Conseiller La Condescendance.

Je ne dis pas Ce qu'il faille tout soutenir, puisque

ce seroit prendre l'engagement de rendre bien de l'entreprise ; mais pour éviter de compromettre si souvent l'autorité, il ne faudroit pas être jaloux de l'exercer sans cesse, ou s'exposer à la déployer mollement et sans marques de force dans les occasions, où il est important de la maintenir.

Toutes ces discussions avec les Parlements et les Cours des Aides pour les Vingtièmes, la Capitation, la Taille et les Corvées, sont des choses continuelles, où l'autorité perd, si elle n'est pas victorieuse ; tous ces divers embarras en sui ceseroient par l'effet d'une administration différente ; et que fait au Roy, que fait à sa grandeur, qu'un Commissaire départi, qu'un subdélégué, qu'un Collecteur répartissent en son nom les diverses contributions, dès qu'une fois la quotité en est déterminée ? quand les impôts sont au comble, le meilleur ministre des finances secondé des intendants les plus habiles et les mieux intentionnés ne sauroient prévenir les plaintes et les murmures ; comment donc peut-on animer la gloire du Roy ? et s'il m'est permis de le dire, comment peut-on jouir de son souhait et désirer qu'il soit partout ordonnateur et garant des détails les plus durs et les plus rigoureux ? comment peut-on se plaire à faire bruit de ses ordres, pour mettre garnison chez un contribuable, et pour vendre ses meubles et son grabat ? si ces sortes contraintes ne peuvent pas être évitées sous aucune espèce d'administration, ne seroit-il pas trop heureux qu'elles se fissent sur le commandement des ses principaux

de la province et que le nom de V. M. toujours chéri, ne fut entendû que pour la commisération et la clémence ! — qu'intermédiaire entre les Etats et ses peuples, son autorité ne paroit que marquer les limittes entre la Rigueur et — la Justice !

Ce n'est pas seulement au cœur sensible de V. M. que je présente ces considérations, c'est encore au maître du Royaume où le système Onéreux de ces corps intermédiaires multiplioit les obstacles : c'est encore au souverain d'une nation vive et éclairée où l'amour et la confiance — rendront toujours le service de l'autorité plus facile.

On prétendra peut-être encore qu'en établissant une administration provinciale, sous quelque forme que ce fut ce seroit diminuer les ressources de la finance et mettre des bornes à la faculté d'imposer, mais on doit se rappeller que j'ai établi pour première condition, que le nouveau corps d'administration payeroit précisement les mêmes impositions que V. M. en retire, et rien ne seroit plus juste puisqu'en permettant aux propriétaires de rectiffier ou d'améliorer la répartition et la perception, ce seroit le — moyen de payer plus facilement.

Quant aux augmentations futures, je dirai d'abord — avec peine, mais avec vérité, que le premier obstacle

à cette augmentation viendra de l'état même de contribuables.

Les sujets de V. M. animés par leur zèle et leur amour seront encore peut être capables de quelques efforts momentanés au milieu de la guerre, mais le Ministre qui pendant la paix occuperoit V. M. des moyens d'augmenter ses revenus autrement que par l'ordre et l'économie et une meilleure administration seroit à jamais indigne de la confiance de V. M. et de l'estime du public, il trahiroit son devoir s'il n'étoit pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de V. M. les moyens de soulager ses peuples, et s'il lui cachoit que la plus nombreuse partie de ses sujets est à la plus pressant besoin, mais pour ôter même au défenseur de la forme actuelle de l'administration l'avantage qu'il voudroit tirer de l'interet du fisc mis en opposition avec le bonheur des peuples, il suffira de rappeller qu'entre toutes les ressources du trésor Royal la plus sûre sans doute est l'égalité proportionnelle des impositions, puisque c'est la plus intelligente manière d'adoucir le fardeau commun et de se ménager le pouvoir de l'augmenter, mais dans la forme actuelle d'administration cette égalité est presque impossible à établir et jusqu'à présent on a bien plus fait de tentatives à cet égard que de progrès, il y a dans la repartition des impositions des

rapports sensibles et entre les Contribuables et entre les Paroisses et entre les Generalités ; et les Connoissances nécessaires pour Etablir un Juste équilibre ne sont pas moins rassemblées ; les Oppositions des Cours ; les resistances que ces oppositions occasionnent de la part des Contribuables, la necessité enfin de se servir d'une Multitude d'Employés, contre lesquels L'Interêt Général se réunit, et qu'on cherche sans cesse à tromper ou à seduire ; ce sont là les difficultés que la vie momentanée des Ministres des finances charge en vain de surmonter ; et c'est ainsy que dans la forme actuelle d'administration une bonne pensée et des Loix ne suffisent pas encore pour opérer le bien ; au lieu que dans les administrations provincialles il ne peut y avoir de L'inegalité que dans les principes où les premiers réglements de repartition ; et c'est au gouvernement à y veiller ; mais les principes une fois établis, ils représentent le Voeu Général, et les exécutions n'est point arrettées d'autant plus que L'Interêt commun oblige d'y veiller et que les rapports entre les facultés des contribuables ne peuvent échapper. Enfin il reste encore à montrer que le pouvoir Légal d'Imposer ne seroit point affoibli par L'Introduction d'une administration municipalle, et à cet égard une seule observation suffiroit, c'est que L'autorité de cette administration pourroit être

Bornée à repartir les impositions, ensquainsy les formes actuellement usitées pour les Etablir ne seroient point altérées.

Ce ne seroit donc jamais que par un motif de propre convenance pour L'autorité Royale, car renonçant à la sanction Des Parlements, on voudroit un jour demander Directement à L'assemblée provincialle sa contribution aux Besoins Extraordinaires de L'Etat, et si nous nous arrêtions à comparer laquelle de ces deux manieres de Valider les impositions conviendroit le mieux à L'autorité, nous trouverions vraisemblablement que le Gouvernement traiteroit presque toujours plus facilement avec des Etats sagement Constitués qu'avec les Parlements.

On doit Eprouver Egalement de la part de ces deux corps L'opposition qui nait de L'Esprit de propriété; mais outre ce motif commun de Résistance, il en est de particuliers aux Parlementaires qui tiennent aux prejugés, au Deffaut d'instruction et parfois à L'intrigue, il en est encore d'autres qui naissent de Leur envie de se signaler et de fixer les regards de la Nation.

Si L'on Examine ensuitte ce qui doit se passer pour le Choix des Impots, on remarquera qu'un pays d'Etat composé de trois ordres, réunit aussy justement qu'il Est possible L'interet et le voeu National, au lieu que les membres des Cours souveraines, s'ils ne prevoient point à

s'élever au-dessus de leur convenance particulière doivent nécessairement préférer ou rejetter les impositions, par des motifs que la nation ne peut partager.

C'est ainsi que les Parlements combattent contre une juste répartition des Vingtièmes qui peut diminuer sur les champs leurs revenus et qu'ils sont plus indifférents sur la taille, qui ne pèse qu'indirectement ; c'est ainsi qu'ils ont plus d'ardeur contre les droits de controles qui augmentent les frais de Justice que contre telle autre imposition qui s'éloigne davantage des murs du Palais : c'est ainsi peut-être qu'ils disputeroient presqu'autant sur le franc salé que sur la gabelle. Et c'est ainsi enfin qu'ils s'opposeroient davantage aux droits d'entrée des Villes qui augmentent la dépense des Citadins, qu'aux droits d'entrée et de sortie du Royaume dont l'étendue inconsidérée suffit pour anéantir le commerce.

Tous ces motifs et particularités nettement point au caractère des individus : on trouveroit sûrement dans les Parlements autant d'hommes vertueux que dans aucune autre classe de la société, mais quand on considère l'effet des grandes institutions, il ne faut pas s'attacher aux qualités de particuliers qui composent un ordre de l'Etat, mais aux intérêts communs qui doivent le mouvoir et

le faire agir.

Ces Considérations Générales suffisent pour faire Connaître que même sous un point de vue fiscal, il n'y auroit aucune raison pour préférer l'établissement de l'Impôts par le Concours des Parlements plutôt que par Celuy des Etats.

Et s'il étoit nécessaire de s'étendre davantage sur cette question, j'observerois encore que la réunion de résistances seroit plus facile entre les Parlements qu'entre des pays d'Etats; non seulement parceque les premiers sont sans cesse en activité, tandisque les autres ne s'assembleroient qu'une fois tous les trois ans et pendant un temps limité mais aussi parceque le souverain a bien plus de récompenses naturelles dans ses mains pour l'ordre de la Noblesse et du Clergé, que pour des Juges et des propriétaires de charges; qu'enfin les Parlements qui rendent partout la Justice ont dans la cessation de leurs fonctions une arme toujours embarassante et que sans recourir même à cette Extrémité, le seul pouvoir de Décréter, de flétrir et d'emprisonner leur donne surtout sur les receveurs des deniers publics des moyens imposants qui suffiroient pour arrêter pendant quelque temps l'exécution des Volontés du Roy.

Bien loin donc qu'on dût envisager l'institution

d'administrations provinciales bien ordonnées comme un Rassoupissement de resistance, je ne doute point que les Etats ne trouvassent dans ces corps d'Etats et les parlements des moyens d'asseoir plus tranquillement leur autorité, la reunion de tous ces Corps, toujours jaloux les uns des autres, deviendroit impossible, et si elle avoit jamais lieu ce ne pourroit être que par l'effet d'un malheur Général en pendant ces actes d'injustice et d'oppression.

Mais si V. M. pouvoit instituer une administration qui empechassent le chemin à sa justice, ne fut qu'un obstacle possible aux abus du pouvoir, ce seroit peut-être à ses yeux le point de perfection puisqu'après avoir fait le bonheur de ses peuples pendant son regne elle en seroit encore le bienfaiteur dans les tems reculés les plus reculés.

Je cherche de nouvelles objections pour y repondre.

Voudroit-on par exemple, arguer des embarras qu'occasionnent quelques pays d'Etats ! mais il est bien aisé d'appercevoir que ces embarras tiennent à l'ancienne convention vis-à-vis des provinces qui ont eu le droit de traiter en s'unissant à la france. aucune de ces genre

n'existeroit dans la Conversion volontaire d'une administration de pays d'Election dans une autre administration quelconque, les considerations les plus sages, les précautions contre les abus, seroient le Resultat facile d'un Arrangement où la seule bienfaisance de V. M. seroit dans le cas de dicter des Loix bien plus, et ceci est une reflection d'une grande importance; on tireroit un jour d'une administration provinciale bien ordonnée, un moyen de force pour corriger et perfectionner les constitutions actuelles des pays d'Etats dont les vices mêmes conservent un Degré de respect lorsqu'on a pour objet de comparaison que l'administration plus defectueuse encore des pays d'Election.

On dira peut être enfin qu'il seroit à craindre que le peuple ne perdit au changement qu'on propose par l'effet de la superiorité que la Noblesse pourroit prendre dans une administration provinciale.

Il me paroit d'abord difficile que le peuple peut être plus maltraité qu'il ne l'est en general dans les pays d'Election, où l'on n'a d'autre secret à mesure de nouvelles depenses publiques que d'augmenter la taille, impôt arbitraire, difficile à bien repartir et où le peuple est presque toujours sacrifié; d'ailleurs la trop grande influence de la Noblesse est facile à eviter par une sage

constitution et un équilibre raisonnable entre les différents ordres ; d'autant plus que le Clergé qui ne payé pas de vingtièmes, partage, par la taille de ses fermiers les interets des Roturiers, en même temps que tous les devoirs de son Etat l'attachent à la protection du pauvre. Enfin quelque excessifs que soient les impôts, c'est peut être encore moins de leur étendue qu'en naissent les plaintes et les clameurs, que de la différence et base solide dans les répartitions, et du desespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir justice.

D'ailleurs, comme les Etats ne pourroient établir aucune base de répartition, ni aucune forme permanente de perception sauf l'approbation de V. M. il seroit bien aisé de juger de l'équité des Principes qu'on voudroit adopter. Ces bases fondamentales sont bientot mesurées parcequ'elles tiennent à des idées Générales que le bon sens et l'esprit de justice peuvent aisement reconnoitre mais c'est dans l'application de ces mêmes principes à l'exécution ; c'est dans l'administration de tout ce qui est indeterminé que V. M. ne peut se reposer avec sa tranquilité sur l'esprit ou sur la volonté d'un seul homme ainsy qu'on y est contraints dans les pays d'Electioṅ.

Ce genre d'administration ne seroit supportable qu'autant que les impôts seroient soumis à des règles absolument simples. mais lorsqu'une longue suitte de guerres ou de malheurs à obligé d'étendre et de diversifier les impôts de toutes les matières et lorsque l'esprit fiscal, après avoir tout parcouru, à su ménager encore un vague dans l'exécution dont il est facile d'abuser; le dernier des maux alors est une administration arbitraire, qui afflige l'imagination des contribuables et leur présente sans cesse de nouvelles craintes.

Aussy, même dans les pays les plus despotes, on ne connoît pas cette manière de soumettre la repartition des impôts aux décisions d'un seul commissaire; et bien loin que cette métode soit de l'essence de la monarchie, ce seroit plutôt dans les gouvernemens où la ~~sou~~ souveraineté est divisée entre plusieurs, qu'on pourroit l'employer avec moins d'inconvénients. L'administration ne peut y échapper à la surveillance générale, et il peut convenir pour éviter les choses en longueur, que ce ne seroit pas un corps nombreux qui excécute, quand c'est un corps nombreux qui commande; mais dans un pays monarchique où la seule volonté du Prince fait la Loi, cette même convenance disparoit et l'inquiétude du souverain doit se borner à être certain que ses intentions justes et bienfaisantes soient remplies —

et à prevenir qu'on n'abuse jamais de son autorité.

Je me suis encore présenté à moi même un Doute à Résoudre.

La nature des impositions, leur étendue, leur diversité la bigarure des formes, des usages, des privilèges et des prérogatives, tout cet ouvrage aussi fait est sans regle de l'administration françaises, en même temps qu'il semble appeller presque dans tous ses points une main habile, présente aussy partout des obstacles; qui peut, dans chaque Province, les vaincre ou les surmonter plus facilement est-ce un homme seul? est-ce un corps d'administration? c'est un homme seul sans doute, si vous reunissez en lui les qualités nécessaires: rien n'est plus assuré que le pouvoir dans une seule main: le choix des délibérations n'arrêtant point sa marche, l'unité de pensée et d'exécution rend les succès plus rapides; mais en même temps je conçois autant qu'un autre, à la puissance active d'un seul homme qui réunit au génie, la fermeté, la sagesse et la vertu; je sçais aussy que tels hommes sont épars dans le monde; combien, lorsqu'ils existent il est accidentel qu'on les rencontre, et combien après les avoir rencontrés, il est rare qu'ils se trouvent dans le petit circuit, où l'on

est obligé de prendre des Intendants de Province. Ainsi l'Expérience et la Théorie indiquent également que ce n'est point avec des hommes supérieurs, mais avec le grand nombre de ceux qu'on connoit ou qu'on a connus, qu'il en faut de comparer une administration provinciale; et alors toute la préférence demeurera à cette derniere. Car dans une commission permanente, composée des principaux propriétaires d'une Province, la réunion des connoissances, la fusion des idées, donnent à la médiocrité même une consistance le concours de l'intérêt-général vient augmenter la force des lumieres: la publicité des Délibérations [faites] force à l'honnêteté, et si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins et une fois obtenu il est à l'abry du caprice et se maintient; au lieu qu'un Intendant le plus rempli de Zèle et de connoissance est bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. dans l'espace de dix à douze ans on les voit aller de Limoges en Roussillon, du Roussillon en hainault, et du hainault en Lorraine, et à chaque Variation, ils perdent le fruit de toutes les connoissances Locales qu'ils peuvent avoir acquises, ou dirait avoir ces changements continuels, que l'administration de

Provinces est une Ecole établie pour les Maîtres de Requêtes exquidestinés à Gouverner un hemisphere, ils viennent en france s'essayer sur differents sols et sur divers caractéres, tandis que le plus grand — avantage de chaque province devoit être toujours le but et l'homme le moyen.

Si, des Intendants, on jette un coup d'oeil sur les Ministres des finances, on trouve que sans être Egaux en talents, il suffit qu'ils le soient en prétentions pour que l'ouvrage de l'un soit détruit par l'autre. on veut faire et l'on supprime, on veut faire et l'on rétablit; on veut faire Ecuire et l'on change; c'est au Royaume à se prêter à toutes ces Vacillations et à devenir l'humble jouet de cette succession d'humeur propre.

Cependant une verité importante nait de ces dernieres observations.

C'est qu'un grand bien ne sera jamais l'effet d'un nouveau sisteme d'Impositions, quelques sage qu'il soit, s'il n'est soutenu d'un bon sisteme d'administration

ce qui suffiroit pour entreprendre pour hâter et pour maintenir.

Je crois donc que le véritable bienfait d'un souverain envers ses peuples, seroit d'ouvrir des voies d'améliorations indépendantes des qualités des hommes auxquels il donnera sa confiance ; et tel seroit l'heureux effet des administrations provinciales bien continuées.

Au reste quand on prétendroit que ces administrations ne seroient pas aujourd'huy la manière la plus convenable de simplifier les finances et d'atteindre au meilleur systême d'impositions, il seroit encore sage de la choisir comme étant celle à laquelle les esprits sont les plus préparés. tout autre qui sous un point de vue purement abstrait paroîtroit préférable, trouveroit à titre de nouveauté des obstacles d'exécution d'où naîtroit bientôt le découragement, et l'administration montre bien moins d'habileté lorsqu'elle veut hâter tout à coup le plus grand bien qu'elle conçoit que lorsqu'elle s'en approche par degré, mais plus sûrement en suivant

La route que l'opinion Générale a le plus frayé.

J'entends une nouvelle objection ; la guerre est-elle un temps favorable pour un changement important de quelque nature qu'il soit ?

Je conviens qu'il en est malheureusement plusieurs en administration auxquels le temps de guerres n'est point favorable et je n'ai pu l'appercevoir sans regret et quelque fois sans une douleur personnelle.

C'est ainsy qu'on est obligé par esprit de sagesse de renvoyer à une autre époque les modifications dont la Gabelle, les aides et les traites seroient susceptibles. deux importantes considérations doivent engager à ce parti : l'une, c'est qu'en temps de guerres on ne peut risquer, ni une privation de revenus, ni une suspension, même dans leurs perceptions ; l'autre c'est que dans le temps où chacun connoit au Gouvernement des besoins extraordinaires, le changement le plus conforme à l'ordre et aux voeux de l'exemplare, et on

V. M. bien loing de gagner feroit des sacrifices,
seroit toujours envisagé comme une opération fiscale
qui s'exerceroit sur ce point de vüe ou sieroit
d'arbitraire, en même temps que les intentions
bienfaisantes de V. M. seroient méconnües; mais
dans la supposition qu'on met sous les yeux
de V. M. il n'y a aucun hazard à courir, puisqu'on
Exigeroit de la Généralité dont on feroit choix, la
même somme d'impositions qu'elle paye actuellement.
cette condition previendroit aussy nécessairement tout
soupçons injustes de la part des Contribuables, et la
Bonté paternelle de V. M paroitroit dans tout son jour

Enfin ce regard sur l'administration intérieure
au milieu de la guerre manifesteroit un Calme
favorable au Crédit, et je ne doute point aussy qu'un
moyen d'encourager les Provinces aux nouveaux
Efforts que la Guerre rendra indispensables, ce seroit
de leur ouvrir L'espérance d'une Administration
plus Conforme à Leurs Voeux. Cet Espoir, avec

peut se le Dissimuler, est devenu presque nécessaire ;
il se trouve tout à la fois que les impôts sont à
leur comble, et que les esprits sont tournés plus
que jamais vers les objets d'administration, en sorte
que tandis que cette multiplicité d'impôts rend
l'administration infiniment difficile, le public par
le tournure des esprits a les yeux ouverts sur tous
les inconvéniens et tous les abus, il en résulte une
critique inquiète et confuse qui donne un aliment
continuel au Désir qu'ont les Parlements de se
mêler de l'administration. Ce sentiment de leur
part se manifeste de plus en plus, et ils prennent
comme tous les corps qui veulent acquérir du
pouvoir en parlant au nom du peuple, et se
disant les défenseurs des droits de la nation ; et
l'on ne doit pas douter que bien qu'ils ne soient
forts ni par l'instruction ni par l'amour pure
du bien d'Etat ; ils se montreront dans toutes
les occasions si longtemps, qu'ils se croiront appuiés

de l'oppinion publique, il faut donc ou leur oter cet appui ou se preparer à des Combats rejetés qui troubleront la tranquilité du Regne de V. M., et conduiront successivement ou à une degradation de l'autorité ou à des partis extrêmes dont on ne peut pas au juste mesurer les conséquences.

Il arrivera de nouveau ce qu'on a déjà vû, c'est que tantot considerant les Parlements comme un corps de magistrature on sera porté à leur donner de la force et de l'etat; et que tantot les considerant comme un Corps politique, on desirera les affoiblir.

Or l'unique moyen de prevenir ces secousses et d'attacher essentiellement les Parlements aux fonctions honnorables et tranquilles de la Magistrature — c'est de soustraire à leurs regards continuels les grands objets d'administration, surtout dès qu'on peut y parvenir par une institution qui remplissant le voeu national conviendroit egallement au Gouvernement et comme la simple perspective des vües generales de V. M. à cet egard suffiroit pour faire impression

et Calmer pour un temps les Esprits, je Crois
L'Essay d'une administration municipale, si
necessaire sous ce rapport seul que j'irai jusqu'à
dire que dut-il mal tourner, je le Conseillerois
encore ; d'autant plus que sous la forme d'experience
on ne peut manquer de reunir presque tous les
suffrages. les personnes qui Desirent ardemment
cette nouvelle forme d'administration, y applaud
comme à un premier pas qui peut Conduire
une amelioration Generale.

Ceux au Contraire qui craignent toute espèce
de Changement et respectent jusqu'aux plus
grands abus quand ils sont Anciens, approuve
encore l'esprit de sagesse de V. M. qui l'aurait
engagé à ne faire qu'un Essay ; et à renvoyer un
determination plus generale à un tems plus
eloigné après les Leçons de l'Experience, enfin t
les sujets de V. M. la Beniront d'avoir pris au
moins en serieuse consideration un objet si interessan

pour le Bonheur des Peuples et pour La prospérité du Royaume.

Après avoir Examiné sur le seul rapport de L'Intérêt publique, une si importante question traitée dans le Mémoire, je finiray par une réflection qui tient plus particulièrement à la personne de V. M. et à laquelle j'ai été entrainé par un sentiment digne au moins de son indulgence

J'ai vu divers Genres de Gloire partagés entre les souverains; la Guerre, la Politique, les Arts, et la magnificence ont tour à tour signalés Leur Règne et consacrés Leur mémoire, aujourd'huy le soin du Bonheur des Peuples et l'Établissement des Loix qui peuvent L'assurer, semblent offrir la seule Ambition immortelle et la plus noble de toutes, un siècle plus éclairé et plus instruit paroît désabusé de ses fausses grandeurs ou les Larmes du peuple viennent se joindre aux Louanges des

historiens et aux flatteries de Courtisans.

En même Temps la nation à les yeux Ouverts sur V. M., elle croit voir un accord entre ses besoins et le Caractère de son souverain, entre l'age de V. M. et le temps nécessaire pour accomplir des projets salutaires et L'amour qu'inspire V. M. fait appercevoir avec sensibilité que la gloire qui paroit lui être plus particulièrement réservée sera la plus conforme à son Bonheur ainsy que la plus précieuse à L'humanité.

Lettre de Mr Necker au Roi du 1er Aoust 1781.

Sire

J'ose Espérer que V. M. me pardonnera La Démarche que je fais aujourd'huy, ce que

le Zèle sincere que j'ai montré pour les affaires publiques et privées, me serviront d'honneur.

Je vous aime, Sire, j'ai acquit le droit de le Dire simplement, et cet aveu dans la bouche d'un homme qui n'a jamais connu la flatterie, est plus fait pour plaire à V. M. que les protestations entortillées et fausses des adroits Courtisans qui l'entourent. Je ne connoissois qu'un bonheur, je l'ai gouté, j'en ai trop peu joui ou pour mieux dire j'ai perdu l'espérance d'un jour à l'instant où il alloit commencer d'être le salaire de mes travaux, né dans un Etat honnête et qui fait toujours la fortune de ceux qui savent unire quelque philosophie à l'intelligence des Calculs, je me suis vû de bonheur en possession de bien, plus que capables de suffire à ma Vanité.

Il n'en fut pas de même de mon Orgueil; de cette Orgueil noble qui semble appeller aux grandes Choses les Grandes ames que la nature à fortement animées de l'amour du bien, je me sentois devoré de ce sentiment, je cherchay à le satisfaire; les

Interrets des nations, les differents sistemes du Commerce, la Legislation, les finances, toutes ces Branches d'economie relatives à ces objets importans, furent les fondemens sur lesquels je cherchay à etablir la Gloire que j'ai voulu attacher à mon nom une reputation circonscritte dans les Bornes d'un pays quelqu'etendu qu'il fut etoit trop peu pour moi, il m'en falloit un qui meritat l'attention du monde, il falloit m'en rendre Digne, et le veritable moyen etoit sans doute de Devenir le Restaurateur de la felicitté d'un Royaume aussy illustre que la france; ce fut donc à rapprocher de ce projet le resultat de mes Etudes que je Bornai le fruit de mon Travail, les circonstances seconderent mes vuës et je me vis appeller au Ministere avant le tems où j'avois crû possible d'y parvenir. Je ne fus point effrayé de ce que la situation des

affaires demandoit de Courage et de soins, mais je le fus de cequil demandoit d'opérations nouvelles pour arretter la perte, car je ne me le suis point dissimulé, sire, et quand il vous plut demi accorder votre Confiance, je sentis qu'avant de faire le Bien il falloit arreter le progrès du mal et s'opposer à la Décadance de l'Etat avant de s'occuper de sa splendeur ! Tout ce que l'économie peut avoir de Ressources dans une Cour Brillante, j'ai desiré qu'on l'employe, et V. M. à donné à ses sujets le premier Exemple de ces sacrifices nécessaires. mon Oeil Exposé depuis Longtems sur les suites, les avantages et les inconvéniens des opérations de finances vit dans la multiplicité des mains chargées de faire circuler l'or de l'Etat, des abus nuisibles et Destructeurs de l'ordre dont la finance avoit besoin. Vous m'avez approuvé, sire, puisque vous avez vû mes intentions et mon Coeur et des lors mon oreille s'est fermée aux cris—

profonde qui minera mon Existence, ne plus vivre pour faire votre avantage, pour travailler à la tranquillité des Citoyens, à la sureté de leur fortune, à l'illustration d'un pays dont je me regardois comme membre, ce n'est plus vivre pour le Bonheur.

J'ose demander une grace à V. M. que puis-je faire en France! la haine et la persecution m'attendent, la Vengeance va s'armer, elle va élever une voix audacieuse et l'activité de sa rage saura bien trouver comment empoisonner mes meilleures actions.

Ordonnez que ma gestion soit Verifiée et que L'Etat de mes Biens soit Examiné et qu'ensuitte, il me soit permis de quitter un Royaume que j'ai trop aimé pour ne pas l'aimer toujours.

Libre, inconnu, obscur à Genève, je Vivrai peut être paisiblement en Benissant votre nom

et vos vertus, et en faisant des voeux pour que d'autres Ministres plus habiles et surtout plus heureux fassent à la France et à son Roi tout le bien dont ils sont dignes.

Je suis &c.